第四章 處理投訴

本署接到的投訴

4.1　　市民以不同方式向本署提出投訴，詳情見以下圖表：

圖表 4.1

投訴方式

方式	**2001/02**	**2002/03**	**2003/04**	**2004/05**
親臨本署	260	425	324	396
書面－				
投訴表格	828	1,270	722	934
信件（郵寄）	1,116	682	1,634	1,599
信件（傳真）	664	978	972	615
信件（電子郵件）	360	613	742	821
電話	508	414	267	289
合計	3,736	4,382	4,661	4,654

4.2　　投訴人可以寫信或填妥本署的投訴表格（投訴表格可向本署索取，或由本署網頁下載），以郵遞或傳真方式交來本署。本署亦接受以電子郵件方式提出的投訴，但隨後的覆函則必須郵寄給投訴人，以確保資料保密，防止內容無意地外洩。若投訴人有電子證書，能提供電子簽署以證明身份，本署則可考慮用電郵作通訊途徑。

4.3　　本署設有當值主任計劃，由本署的調查員輪流當值，接待親臨本署查詢或投訴的人士。假如投訴人有書寫困難，當值主任會接見他們，為他們記下投訴的要點。如有需要，我們會把記錄的內容郵寄給投訴人核實。

4.4　　如果投訴事項較簡單，亦非要求覆審的個案，本署會接受電話投訴。本署會把談話內容錄音，然後筆錄投訴事項，再把書面記錄寄給投訴人核實。一般而言，投訴人以電話投訴時，應該能夠在15分鐘內説明投訴事項，所涉及的機構不多於兩個，而且無須提供大量的文件證明，以免佔用電話線過久。

4.5　　無論投訴人以何種方式投訴，都必須提供姓名及住址，確保本署可以識別其身份並能與其聯絡。《申訴專員條例》規定，若投訴由匿名者提出，又或投訴人無從識別或下落不明（參見**圖表2.4**），本署不能受理。本署亦會要求投訴人提供聯絡電話號碼，以便在有需要時可以迅速澄清有關事項。條例亦訂明，本署必須確定投訴人是受屈人士。

評審工作

4.6　　本署的前線職員包括接待處人員、當值主任和評審組人員，專門負責接待訪客、接聽電話、評審本署接到的所有投訴及查詢。假如投訴事項明顯不在申訴專員職權範圍之內（參見**圖表2.3**），或由於受條文所限不得調查（**圖表2.4**），又或者申訴專員酌情決定不進行調查（**圖表**

2.5），則本署會盡可能在 15 個工作天內通知投訴人。（關於本署的服務承諾，可參見**圖表5.2**及**附件 4** 。）我們亦會盡可能告訴他們應向哪些機構尋求協助，以便解決問題。凡以匿名提出或無從識別投訴人身份的投訴，本署一概列為無須進行調查。但是，我們不會置之不理，而會把這些投訴視為「有可能成為正式投訴的個案」，收集相關的資料，研究在行政體制方面是否有任何問題或流弊。這將有助本署日後就同類投訴進行調查，以及選定可能展開直接調查的課題。

4.7　　本署設有四個調查組，所有在本人職權範圍之內的投訴，均會於決定受理後交給指定的調查組審研。兩位助理申訴專員分別負責處理條例附表 1 所列的若干政府部門和公營機構的個案，並監督各調查組的工作，而每個調查組均由一位總調查主任領導，直接向其中一位助理申訴專員匯報。

初步查訊

4.8　　在決定是否需要展開全面調查之前，本署會先根據條例第 11A 條進行初步查訊。初步查訊可以採用機構內部投訴處理計劃（「現處計劃」）或提供協助／作出澄清的方法進行。許多時候，投訴事項都能夠在這個階段得到解決或澄清，無須進一步調查。

4.9　　對於處理各種不同複雜程度的投訴個案，初步查訊是一個重要的方法，以這種方法處理投訴所需的時間一般都較短，而程序亦沒有那麼繁複。然而，與全面調查的工作一樣，本署會向有關機構提出改善建議或補救措施，並且監察他們落實建議的情況。二零零四／零五年度，透過初步查訊解決的個案共有1,873宗（參見**圖表4.2**）。

圖表 4.2

初步查訊

類別	方法	終結的個案數目
現處計劃	在取得投訴人同意後，把較簡單的個案轉介有關機構，由該機構進行調查及直接答覆投訴人，並將答覆副本送交本署參閱。申訴專員可以要求有關機構在回覆時提供特定的資料，並監察整個處理過程和審研有關的回覆。假如有關機構的答覆未能令人滿意，申訴專員可以隨時介入。若決定介入，本署會採用提供協助／作出澄清的方法或進行全面調查。	209
提供協助／作出澄清	本署會先蒐集與投訴個案有關的重要事實。假如這些資料可以充分解釋投訴事項，本署會把觀察所得及調查結果告知投訴人，並在適當的情況下，建議有關機構採取補救方法和改善措施。假如所得的資料顯示需要進一步查訊，本署便會進行全面調查。	1,664

調解

4.10　投訴若不涉及或只涉及輕微的行政失當，申訴專員可以根據條例第11B條，採取調解方法處理。這是另類的排解糾紛方法，投訴人與所涉機構在自願的情況下同意會面，藉此為投訴事項尋求雙方都能接納的解決方案。本署受過調解訓練的調查員會以中立調停人的身份，協助雙方達成和解。

4.11　假如調解方法未能解決投訴事項，本署可以視乎情況需要而決定是否展開初步查訊。若進行初步查訊，本署會委派另一名調查員重新跟進，以確保個案得到公平的處理，而事涉各方在調解過程中所提供的資料，亦會絕對保密。

全面調查

4.12　對於涉及原則性問題、嚴重行政失當、極不公平的情況、制度上出現流弊或程序上有缺失的複雜個案，本人會指示屬下人員進行全面調查。調查過程涉及廣泛而深入的查訊，全面蒐集證據。本署會查閱第一手資料，審研所涉事項的文件檔案，並且進行實地視察。本署人員亦會要求所涉人士陳述個案，或與他們會面。本署不時會徵詢專業顧問的意見。這些顧問均由本人根據條例第6A條委任，為本人在執行職能方面提供意見及協助。他們都是在法律界、醫學界和工程界享負盛名的專家和學者（專業顧問名單載於**附件13**）。

4.13　在本署備妥全面調查報告草擬本後，被投訴的機構均有機會對草擬本提出意見和評論，受本署批評的個別人員更會獲邀作出解釋和申辯。本署向有關機構提出改善行政方面的建議，目的是促使公共行政更加開明問責、以客為本和提高透明度。機構的首長有責任定期向本人報告落實各項建議的進度。

內部監察

4.14　申訴專員由一位副申訴專員、兩位助理申訴專員和屬下四個調查組協助調查投訴，並且監察有關機構落實本署建議的情況。各級人員按照本人授予的權力，代表本人執行職務。一般而言，各調查組的總調查主任均會嚴謹地審核和監督屬下人員的工作。所有調查報告和給投訴人的答覆，均會先經首長級人員審閱，然後由本人親自最後審批。

4.15　本署設有處理投訴的電腦系統，方便我們查閱每宗投訴個案的資料，整理統計數字，並記錄個案的進度，使本人和首長級人員能夠更密切地監察各項調查工作的進展。

4.16　對於各調查組的工作，本署均會嚴密地監督。副申訴專員和兩位助理申訴專員與各調查組的成員定期舉行會議，藉此監察每宗個案的工作進度。這些定期會議讓本署各級人員坦誠地交換意見、分析個案和討論一些具爭議性的問題，以便決定應該採取哪些跟進行動。更重要的是，本署人員可以藉着這些機會交流經驗，確保大家按照相同的準則處理投訴。

4.17　為清楚了解屬下人員的工作情況，本人每月都會出席各調查組的會議至少一次，以便直接指導調查工作、澄清疑點，以及就某些較複雜的個案議定策略。

4.18　本人亦會不時與屬下人員舉行公開研討會，討論一些與本署工作有關的理念、觀點、原則和方法（參見**第一章**）。

調查結果

4.19　每項全面調查完成後，本署即會根據投訴所指稱的行政失當是否屬實，將個案分類為「成立」、「部分成立」或「不成立」。在好幾宗個

案中，投訴人的具體指稱雖不成立，但本署在調查過程中卻發現有關機構另有重大行政失當之處。本署把這些個案列為「投訴事項不成立，但有關機構另有行政失當之處」，以指出我們在調查過程中發現的嚴重行政失當。有關調查結果類別的用語和定義載於**附件 2** ，而經全面調查後終結的投訴個案結果則載於**表 8** 。

4.20　調查的結果，須視乎投訴人的指稱是否有事實根據。本署的調查員盡力客觀公正地審研每宗個案，確定事實真相，並從各方面仔細分析，務求得出持平的結論。我們不能控制（當然亦不會試圖控制）投訴的性質和調查的結果：我們只要求找出真相。一直以來，本署判定為成立（包括全部成立、部分成立及投訴事項不成立，但有關機構另有行政失當之處）與不成立的個案，並沒有既定的比例，正足以説明這點。過去五年的個案數字可資參考：

圖表 4.3

成立與不成立的個案百分比#

年度 \ 個案	成立*	不成立
2000/01	42.9%	49.7%
2001/02	84.9%	12.7%
2002/03	43.6%	54.8%
2003/04	14.4%	83.1%
2004/05	64.0%	36.0%

 # 不包括「已撤回／中止調查」或「未能就投訴是否成立作出定論」的個案，故此「成立」與「不成立」的個案加起來未必等於 100% 。

** 包括「部分成立」及「投訴事項不成立，但有關機構另有行政失當之處」的個案。*

中止調查的個案

4.21　雖然大部分不在本署職權範圍之內的個案，在評審階段時即已被評定為無須跟進，但有些個案的跟進工作，卻在初步查訊甚或展開全面調查後才中止。本年度有 977 宗中止調查的個案，較上年度的 246 宗大幅上升。為確定中止調查的個案數目大增的原因，從今年起，我們已將每宗個案的中止調查原因記錄在電腦資料庫。中止調查個案的各種主要原因與相關的個案數目及百分比，詳見**圖表 4.4** 。

4.22　從有關統計數字可見，中止調查的最主要原因，是本署在初步詢問投訴人是否同意本署向所涉機構索取其個人資料及／或複製其信件，以便轉交有關機構進一步跟進個案時，投訴人沒有回覆，或回覆表示不同意。另一種常見情況，是投訴人沒有或不能提供足夠表面證據以確立其指稱，讓本署跟進其個案。另外，有些投訴人向本署投訴時，已同時直接向事涉機構提出投訴，而有關機構其後已給予他們滿意答覆，或已採取適當的補救行動。不過，也有一些個案是本署在查訊或調查期間，確定為不在本署職權範圍之內，或受條文所限不得跟進。

《公開資料守則》

4.23　一九九五年三月，政府以試驗方式在行政上推行《公開資料守則》，體現開明問責的精神。自一九九六年十二月起，政府將這份守則的適用範圍逐步擴大，以涵蓋所有決策局及部門。

4.24　倘若有決策局或部門不遵守守則的規定，拒絕向申請人提供他索取的資料，申請人可以向本署投訴，要求覆核該機構拒絕提供資料的決定。在過去五年內，本署已處理了共 22 宗這類投訴。

圖表 4.4

中止調查的個案

中止調查的原因	個案數目	%
投訴人不同意或沒有表示同意複製資料及／或索取個人資料 *	549	56.2
投訴人未能提供表面證據確立指稱	239	24.5
事涉機構已採取補救措施／回覆投訴人	19	1.9
經澄清後確定不在本署職權範圍內／受條文限制不得調查	16	1.6
其他（例如投訴人身故或只是表達意見等）	154	15.8
合計	977	100

* *本署進行查訊，須先獲得投訴人同意複製有關資料予所涉機構，或向所涉機構索取有關的個人資料。*

圖表 4.5

自 2000/01 年度起本署處理有關違反《公開資料守則》的投訴數目

2000/01	4
2001/02	1
2002/03	3
2003/04	9
2004/05	5

行政體制上的問題

4.25　本署在處理個別投訴的過程中，不時發現類似的個案或持續出現的問題，顯示事涉機構有需要更全面地檢討現有的處事方式，下決心破舊立新。

滲水問題：經常出現的投訴

4.26　過去三年，本署一直留意「滲水」這個經常出現的問題，並強調政府部門之間須更有效協調，而鄰里之間亦應守望相助。其實，這基本上是大廈管理的問題，應由滲水源頭單位的業主負責解決。若滲水問題造成妨擾，影響環境衞生或大廈安全，或引致浪費或污染食水，則政府有法律責任加以解決。滲水問題涉及三個政府部門：食物環境衞生署、屋宇署及水務署，他們在處理滲水問題上各有特定的角色。倘若滲水問題在公共屋邨發生，則香港房屋委員會及房屋署已獲法例授權處理。

4.27　市民向本署提出有關滲水的投訴，很多時是因為上述部門找不到證據，無法引用法例賦予的權力去解決問題。雖然這種情況不涉及行政失當，但問題往往經部門多方轉介後仍未能解決。結果，儘管各有關部門已互相協調合作，按照相關法例履行職責，但受害者仍受滲水問題困擾，在深感不滿之餘亦難免會指責政府。

4.28 為進一步加強部門之間在接到滲水問題的投訴時所作的安排，屋宇署及食物環境衞生署已於二零零四年十二月成立聯合辦事處，專責有關問題，並會在二零零五年年中檢討其成效。不久前，政府亦宣布正考慮成立一個審裁處，審理包括滲水問題等大廈管理事宜。當局會在二零零五年下半年就這項建議諮詢市民。

4.29 本署歡迎這種發展，並希望新措施帶來成效。我們堅信，除非情況涉及公眾衞生或安全問題，需要政府採取緊急行動，否則，私人大廈管理問題應由業主自行解決，如有需要，政府可提供指引和協助。

外判服務

4.30 本人在二零零四年的年報中，曾特別談到愈來愈多政府部門把服務外判，而市民提出有關承辦商服務欠佳及部門監管不力的投訴亦大幅增加。有見及此，本署已於二零零五年一月二十日宣布，就房屋署監督物業服務公司的情況，主動展開直接調查。

政府部門之間的協調

4.31 在本年度內，本署曾處理不少顯示部門之間需要更有效地協調跟進的投訴。其中一宗值得特別指出的個案，涉及市民在公眾地方晾曬衣物，這種行為不但有損市容，而且對行人及駕駛人士構成不便甚至危險。六個所涉部門均無法就解決問題的方法達成共識。除民政事務總署轄下某分區民政處積極擔當協調角色外，其餘五個部門均沒有主動解決問題或承擔有關責任。然而，他們都願意在民政事務處的協調下，採取聯合行動。這宗個案顯示五個部門均不願意獨力承擔責任或帶頭解決問題。

4.32 為妥善處理有關問題，署理申訴專員並要求政務司司長介入（參見**附件 12** 當中個案編號 OMB 2004/0673、0829、0830、2005、2006及2007的報告撮要）。最後，當局指派民政事務總署負責協調各部門的有關行動。

對執法行動遲疑不決

4.33 有些政府部門曾向違例人士三番四次發出通知書甚至警告信，要求他們遵照法例要求，但對方置之不理。儘管如此，這些部門對採取執法行動依然遲疑不決。他們往往表示在蒐集足夠證據以成功起訴方面有困難，或聲稱沒有足夠法定權力。

4.34 另有一宗個案涉及違例的免費巴士服務。運輸署表示，要檢控巴士服務營辦商，必須提出證據，證明同一名司機曾駕駛同一輛巴士若干天。由於相關的法例條文似乎並非如此解釋，本署遂提出質疑，並建議運輸署徵詢法律意見，但該署堅稱這是根據律政司二零零二年的意見。本署在審研後發現，有關法律意見其實是律政司就檢控司機（而非營辦商）的可能性而提出的。運輸署最後亦同意，檢控營辦商並不需要提出前述的證據。

4.35 還有一個例子是關於檢控在公眾泳池違規授泳的私人教練。很多市民曾投訴康樂及文化事務署（「康文署」）沒有檢控在公眾泳池公然進行違規商業活動的人，即使有關的授泳服務確曾在事涉泳池場館進行宣傳，康文署每次都表示不能提出檢控。該署認為，要檢控這類授泳服務，當事人必須確實在泳池場館內以金錢進行交易，而證明這一點頗為困難。經本署多次敦促，康文署才肯徵詢法律意見。律政司表示：在泳池場館內進行實質金錢交易，並不是提出檢控的先決條件。只要有人確曾為授泳服務付款，而對方是在泳池內提供這項服務以完成商業交易，即可提出檢控。

本署的觀點和立場

4.36 本署人員時刻保持警覺，留意是否有同類的問題經常出現，因為它們反映了機構的內部文化，或顯示行政體制本身有問題或流弊。如有需要，本署會展開直接調查，或向有關機構的高層管理反映，以期妥善解決問題。

4.37 是否提出起訴的決定，並不在本署職權範圍之內，我們不會干預。不過，假如市民的投訴反映這類決定可能存在法律上的錯誤，而問題又涉及公眾利益的話，本署定會加以審研。